

VU Research Portal

Activisten, demonstranten, stakers en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding

Borgers, M.J.

published in

Levend strafrecht (liber amicorum Y. Buruma)
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Borgers, M. J. (2011). Activisten, demonstranten, stakers en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding. In P. H. P. H. M. C. van Kempen, A. J. Machielse, H. J. B. Sackers, & P. C. Vegter (Eds.), *Levend strafrecht (liber amicorum Y. Buruma)* (pp. 27-39). Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Levend strafrecht

Strafrechtelijke vernieuwingen
in een maatschappelijke context

Liber amicorum
Ybo Buruma

Onder redactie van P.H.P.H.M.C. van Kempen,
A.J. Machielse, H.J.B. Sackers & P.C. Vegter

KLUWER

Deventer

2011

Activisten, demonstranten, stakers en het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding

Matthias Borgers

Inleiding

Eén van de vele thema's in het werk van Ybo Buruma betreft de strafrechtelijke bestrijding van terrorisme. Zo heeft Ybo als één van de eersten – samen met Erwin Muller – de Wet terroristische misdrijven, waarmee het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding is geïmplementeerd, besproken.¹ In die publicatie wordt onder andere erop gewezen dat ten gevolge van deze wet onder omstandigheden ook “militante dierenactivisten die nertsfokkers schrik aanjagen” als plegers van terroristische misdrijven kunnen gelden. Daaraan wordt toegevoegd: “Het lijkt erop of men op deze wijze het in het verleden door de AIVD gemaakte onderscheid tussen radicaal activisme en terrorisme wenst op te heffen. Het is een politieke kwestie of men die uitbreiding wenst”.² Het gaat hier evenwel niet uitsluitend om een politieke kwestie, maar juist ook (mede) om een juridische kwestie. Bij de totstandkoming van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding is niet geheel voorbijgegaan aan de positie van activisten, evenals van demonstranten en stakers. In deze bijdrage onderzoek ik in hoeverre daaruit gezichtspunten voortvloeien die van belang zijn voor de interpretatie en de toepassing van de Nederlandse wetgeving. Daartoe beschrijf ik allereerst vrij uitvoerig de totstandkoming van het kaderbesluit en ga daarna wat korter in op het parlementaire debat bij de totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven. Tot slot bespreek ik de discrepanties die – zo geef ik alvast prijs – zichtbaar zullen worden tussen de strekking van het kaderbesluit en de teneur van het parlementair debat.

Het kaderbesluit

Het terroristisch oogmerk als onderscheidend criterium

Spoedig na de aanslagen van 11 september 2001 op (onder andere) het WTC in New York heeft de Europese Commissie het initiatief genomen voor een kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (hierna: het kaderbesluit).³ Na enige

1 Y. Buruma & E.R. Muller, ‘Wet Terroristische Misdrijven in perspectief’, *NJB* 2003, p. 2138-2145.

2 Buruma & Muller 2003, p. 2142.

3 COM (2001) 521 def.

aanpassingen is het kaderbesluit reeds op 13 juni 2002 tot stand gekomen.⁴ Dit kaderbesluit strekt tot harmonisatie van strafbare feiten die verband houden met terrorisme, in de nationale wetgeving van de lidstaten. De belangrijkste bepaling van het kaderbesluit betreft art. 1 waarin de voorwaarden worden genoemd waaronder strafbare feiten als terroristische misdrijven worden aangemerkt. Allereerst worden negen categorieën gedragingen genoemd die, mits opzettelijk begaan, als terroristische misdrijven kunnen worden aangemerkt. Ten tweede wordt van deze negen categorieën gedragingen gesteld dat "die door hun aard en context een land of een internationale organisatie ernstig schade kunnen toebrengen en die overeenkomstig het nationale recht als strafbare feiten zijn gekwalificeerd". Ten derde wordt als voorwaarde gesteld dat een terroristisch oogmerk – dat wil zeggen: één van de oogmerkvarianten die in art. 1 lid 1 worden genoemd – aanwezig is.

Het terroristisch oogmerk kan zich blijken het kaderbesluit in drie varianten voordoen: (a) de dader beoogt een bevolking ernstig vrees aan te jagen, (b) de dader beoogt de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, of (c) de dader beoogt de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.

Het hanteren van een terroristisch oogmerk is, internationaal gezien, geen vanzelfsprekendheid. Sinds 1963 zijn diverse verdragen tot stand gekomen die betrekking hebben op (bepaalde) terroristische daden.⁵ In de meeste verdragen komt geen specifieke omschrijving voor van het 'terroristische' van die daden, maar wordt slechts naar een bepaald type misdrijven verwezen. Aanpak van terroristische activiteiten geschiedt binnen dit kader door het inzetten van 'reguliere' opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen alsmede het vervolgen op grond van 'gewone' strafbare feiten. Mits de voorzieningen voor opsporing, vervolging en bestrafing voor die gewone feiten voldoende ruim zijn, kan zodoende adequaat worden gereageerd op terroristische activiteiten.

Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding kiest op dit punt een afwijkende benadering. In het kaderbesluit wordt het terroristisch oogmerk juist wel (mede) gehanteerd als onderscheidend criterium. Men kan erover van mening verschillen of dat een gelukkige keuze is. Die discussie laat ik hier rusten.⁶ Gegeven het feit dat aan het terroristisch oogmerk zo een belangrijke plaats is toegekend, is het zaak zo goed mogelijk te duiden wat de strekking en de reikwijdte van dit oogmerk is.

⁴ PbEG 2002, L 164/3.

⁵ Zie daarover uitvoerig B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford: Oxford University Press 2006, p. 129-190.

⁶ Zie hierover onder andere Th. Weigend, 'The Universal Terrorist. The International Community Grappling with a Definition', *Journal of International Criminal Justice* 2006, p. 918-922.

De strekking van het terroristisch oogmerk

Een veel besproken vraag in de literatuur houdt verband met de relatie tussen het terroristisch oogmerk en de politieke of ideologische motieven waarmee wordt gehandeld.⁷ Valt het terroristisch oogmerk samen met een dergelijk motief of moet men oogmerk en motief van elkaar onderscheiden? Instructief in dit verband is een driedeling die Weigend heeft geformuleerd op basis van de bestudering van uiteenlopende internationale regelingen die verband houden met terrorismebestrijding. Hij schrijft:

"Terrorists typically pursue a triple goal: they have 'normal' intent to commit the base crime of murder, bombing, assault, etcetera; they intend, further, to intimidate a group or the population as a whole and/or to compel others to take action (e.g. to release political prisoners); and they have ulterior political or ideological motives, e.g. to destabilize the present government or to defeat a rival religion or ideology. Legal instruments differ as to the extent to which they require all or only some of these ideal-typical subjective elements for a terrorism conviction".⁸

Wanneer men de tekst van art. 1 lid 1 in ogenschouw neemt, kan worden geconstateerd dat 'ulterior political or ideological motives' geen onderdeel uitmaken van de definitie van terroristische misdrijven. Het volstaat dat de dader handelt met 'gewoon' opzet alsmede een terroristisch oogmerk zoals omschreven in art. 1 lid 1 van het kaderbesluit.⁹ Geheel vanzelfsprekend is deze keuze niet. Juist de aanwezigheid van een dergelijk motief wordt veelal gezien als een wezenlijk element van terroristisch handelen.¹⁰ Tegelijkertijd kan

7 Aan de politieke en ideologische motieven zouden nog religieuze motieven kunnen worden toegevoegd. Ik schaar deze echter onder politieke en ideologische motieven, omdat in relatie tot terrorisme religieuze opvattingen veelal nauw zijn verbonden aan of zich laten vertalen in politieke en ideologische denkbeelden. Dat neemt niet weg dat hetgeen in de hoofdttekst wordt opgemerkt, ook van toepassing is op religieuze motieven, indien men deze toch als afzonderlijke categorie zou willen opvatten.

8 Weigend 2006, p. 923.

9 Vergelijk E. Dumitriu, 'The E.U.'s Definition of Terrorism, The Council Framework Decision on Combating Terrorism', *German Law Journal* 2004, p. 596-597; J.B.H.M. Simmelink, 'Implementatie van kaderbesluiten in een dynamisch rechtsgebied. Het Kaderbesluit terrorismebestrijding als schakel in een op preventie gericht terrorismebestrijdingsbeleid', in: M.J. Borgers, F.G.H. Kristen & J.B.H.M. Simmelink (red.), *Implementatie van kaderbesluiten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 108; S. Voigt, 'Der EU-Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung – ein wirksames Mittel der Terrorabwehr?', in: E. Müller & P. Schneider (red.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus, Sicherheit vs. Freiheit?*, Baden-Baden: Nomos 2006, p. 216-217 en Weigend 2006, p. 924. E.J. Husabø, 'The Implementation of New Rules on Terrorism through the Pillars of the European Union', in: E.J. Husabø & A. Strandbakken (red.), *Harmonization of criminal law in Europe*, Antwerpen/Oxford: Intersentia 2005, p. 60, maakt een minder scherp onderscheid tussen het terroristische oogmerk en het motief. Hij lijkt daarbij het terroristisch oogmerk gelijk te stellen met het motief (*the subjective motivation*).

10 Weigend 2006, p. 923-924.

een aantal redenen worden aangevoerd waarom het politieke of ideologische motief juist niet moet worden opgenomen in *juridische* definities van terrorisme.¹¹

Allereerst spelen in veel strafrechtelijke stelsels motieven geen rol. Het is de daad en niet de achterliggende gedachte die tot strafbaarheid leidt. Nauw verbonden hiermee is de tweede reden, die erop neerkomt dat zoveel mogelijk de indruk moet worden vermeden dat de aanleiding voor de strafrechtelijke reactie eerst en vooral wordt gevonden in iemands politieke of ideologische opvattingen. Het niet-vereisen van een politiek of ideologisch motief voorkomt dat er in de opsporings- en berechttingsfase van overheidswege onderzoek moet worden gedaan naar de aanwezigheid van dat motief. Ten derde kan het bewijs van het motief problematisch zijn. Het gaat om de diepe, innerlijke drijfveer van de dader, die – wanneer het motief zich niet op de één of andere wijze veruiterlijkt – lastig is aan te tonen. Ten vierde kan de afbakening van termen als ‘politiek’ en ‘ideologisch’ tot discussie leiden.

Het terroristisch oogmerk onderscheidt zich van het politieke of ideologische motief, doordat het terroristisch oogmerk niet ziet op de diepe, innerlijke drijfveer van de dader,¹² maar veeleer op het effect dat hij nastreeft met zijn gedragingen. Het gaat erom dat kan worden vastgesteld *dat* de dader uit is op het aanjagen van ernstige vrees onder de bevolking, et cetera, niet *waarom* hij daarop uit is. Uiteraard zal veelal gelden dat het terroristisch oogmerk voortvloeit uit een politiek of ideologisch motief en ook dat het beoogde effect – het aanjagen van ernstige vrees onder de bevolking et cetera – een middel is om het politieke of ideologische einddoel te bereiken. De rechter behoeft echter, indien hij een gedraging als terroristisch misdrijf wil aanmerken, niet vaststellen wat dat motief is.¹³

Het vorenstaande laat zien dat *in terminologisch opzicht* een helder onderscheid kan en ook moet worden gemaakt tussen enerzijds het politieke of ideologische motief en anderzijds het terroristisch oogmerk. Dat geldt in ieder

11 Zie hierover Saul 2006, p. 40-45, die bij deze redenen overigens ook enkele relativerende kanttekeningen plaatst. Vergelijk in dat verband ook de discussie tussen B. Saul, ‘The Curious Element of Motive in Definitions of Terrorism, Essential Ingredient of Criminalising Thought?’, in: A. Lynch, E. MacDonald & G. Williams (red.), *Law and Liberty in the War on Terror*, Sydney: Federation Press 2007 en K. Roach, ‘The Case for Defining Terrorism With Restraint and Without Reference to Political or Religious Motive’, in: A. Lynch, E. MacDonald & G. Williams (red.), *Law and Liberty in the War on Terror*, Sydney: Federation Press 2007.

12 Of in de bewoordingen van Saul 2007, p. 28: “the emotion or belief prompting the prohibited physical conduct”.

13 Dit wordt wel omschreven als het loslaten van de dubbele instrumentaliteit, waarbij wordt bedoeld op de keten waarin de gestelde gedraging gericht is op het zaaien van paniek onder de bevolking of het onder druk zetten van de overheid, terwijl die intimidatie weer als middel heeft te gelden om de realisatie van het politieke of ideologische doel te bereiken. Zie nader H.G. van der Wilt, ‘Het terroristisch oogmerk’, in: M.M. Dolman (red.), *Terrorisme, Europa en strafrecht*, Amsterdam: AUP/Vossius Pers 2003, p. 66.

geval in relatie tot art. 1 lid 1 van het kaderbesluit.¹⁴ De vraag rijst evenwel of een dergelijk onderscheid ook *in materiële zin* even strikt kan worden gemaakt. Kan men het terroristisch oogmerk wel vaststellen zonder acht te slaan op het politieke of ideologische motief van de dader? In ieder geval geldt dat het bewijs van het terroristisch oogmerk eenvoudiger zal zijn te leveren indien bekend is wat het politieke of ideologische motief van de dader is.¹⁵ Het is niet ongebruikelijk dat terroristische aanslagen door de daders of een achterliggende organisatie worden opgeëist en van een toelichting op de daaraan ten grondslag liggende motieven worden voorzien. Wanneer evenwel niet duidelijk is wat het politieke of ideologische motief van de dader is, is het niet uitgesloten dat de aanwezigheid van een terroristisch oogmerk – en daarmee tot op zekere hoogte ook het achterliggende motief – wordt afgeleid uit objectieve omstandigheden zoals de aard en de context van de gestelde gedraging. In zoverre is kennis van het politieke of ideologische motief niet strikt noodzakelijk.¹⁶

Een ander relevant aandachtspunt betreft de vraag of de definitie van terroristische misdrijven niet te ruim wordt door het negeren van het politieke of ideologische motief. Loopt men daardoor het risico gedragingen onder het bereik van die definitie te trekken die gewoonlijk niet als terroristische daden worden beschouwd? Bij de beantwoording van deze vraag kan worden aangeknoopt bij de constatering van Saul dat “there is considerable support for the view that terrorism is *political violence*”. Terroristische daden onderscheiden zich daardoor van ‘privately motivated violence’.¹⁷ Saul betoogt dat een vereiste zoals het terroristisch oogmerk niet toereikend is om tussen deze twee vormen van geweld onderscheid te maken. De aanwezigheid van een terroristisch motief kan voortkomen uit “private concerns such as blackmail, extortion, criminal profit or even personal duties”.¹⁸ Men kan dan bijvoorbeeld denken aan personen die op willekeurige plekken bommen tot ontplofing laten gaan terwijl zij aangeven daarmee alleen te zullen stoppen wanneer zij een grote geldsom ontvangen. In een dergelijk geval kan worden gezegd dat de daders erop uit zijn om de bevolking ernstige vrees aan te jagen (want iedereen kan slachtoffer worden van deze bomaanslagen) en dat dus een terroristisch oogmerk bestaat, terwijl dit oogmerk niet voortkomt uit een politiek

14 Of in de context van het nationale recht, gelet op de wijze waarop daarin begrippen als oogmerk en motief worden gebezigd, een dergelijk onderscheid even strikt kan worden gemaakt, is een andere kwestie, die ik hier onbesproken laat.

15 Simmelink 2006, p. 108. Vergelijk over mogelijke complicaties Saul 2006, p. 42.

16 Er schuilt een zeker risico in het afleiden van het terroristisch oogmerk uit objectieve omstandigheden. Immers, het onderscheid tussen terroristische en niet-terroristische misdrijven ligt niet uitsluitend in de daad die wordt gesteld. Het onderscheid ligt veeleer (mede) in het streven – het terroristische oogmerk – van de dader. Wanneer men dat specifieke subjectieve vereiste al te zeer objectiviert, vervaagt het onderscheid tussen terroristisch en niet-terroristische misdrijven. Zie Weigend 2006, p. 924.

17 Saul 2006, p. 38.

18 Saul 2006, p. 61 en Saul 2007, p. 30.

of ideologisch motief maar zuiver uit financiële overwegingen. Wil men dergelijke vormen van 'privately motivated violence' onderscheiden van typische terroristische daden, dan moet men toch weer acht slaan op het achterliggende motief.¹⁹

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding kan niet in algemene zin worden afgeleid hoe men is omgesprongen met de kwestie van het al dan niet stellen van de aanwezigheid van een politiek of ideologisch motief als vereiste voor het kunnen kwalificeren van strafbare gedragingen als terroristisch misdrijf. Of dat te maken heeft met de eerder genoemde redenen om het politieke of ideologische motief niet op te nemen in een juridische definitie van terrorisme, dan wel met een benadering van hetgeen als terroristisch moet worden aangemerkt, die (principiële) anders dan die hiervoor weergegeven opvatting van Saul, kan niet met zekerheid worden gezegd.²⁰ Duidelijk is alleen dat een dergelijk vereiste niet wordt gesteld. Het resultaat hiervan is dat het kaderbesluit een niet onproblematisch toe te passen vereiste heeft vermeden. Tegelijkertijd geldt dat de reikwijdte van de definitie van terroristische misdrijven tamelijk ruim is uitgevallen, in die zin dat hieronder ook niet typische terroristische gedragingen kunnen vallen. Daarmee is echter nog niet alles gezegd over het terroristische oogmerk in art. 1 lid 1 van het kaderbesluit. In een meer specifieke context – de positie van activisten, demonstranten en stakers – is bij de totstandkoming de nodige aandacht uitgegaan naar de reikwijdte van de definitie van terroristische misdrijven, in het bijzonder waar het gaat om het terroristische oogmerk.

Activisten, demonstranten en stakers

Bij de totstandkoming van het kaderbesluit is ervoor gekozen om langs verschillende wegen de definitie van terroristische misdrijven nader af te bakken. De aanleiding daarvoor lijkt te zijn gelegen in het feit dat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voor dit kaderbesluit zich mede zou moeten uitstrekken, zo volgt in elk geval uit de toelichting, tot 'geweld in steden'.²¹ Dergelijk geweld laat zich eenvoudig associëren met gewelddadige handelingen die plaatsvinden in het kader van protestdemonstraties van antiglobalisten en andere politieke activisten.²² Bij een aantal lidstaten is dit op weerstand

19 Saul 2006, p. 61 en Saul 2007, p. 29. Anders: Roach 2007, p. 47, die – zonder nadere motivering – stelt dat het hanteren van een terroristisch oogmerk "allows most crime committed for financial gain to be distinguished from those designed to change governmental policy or scare the public at large".

20 Vergelijk bijvoorbeeld het betoog van Roach 2007, die van mening is dat politieke of ideologische motieven juist geen rol behoren te spelen in juridische definities van terrorisme.

21 Toelichting, COM (2001) 521 def., p. 11.

22 Het voorstel van de Commissie werd openbaar gemaakt kort nadat in Genua en Göteborg protesten van antiglobalisten hadden plaatsgevonden. Daarnaast heeft, zo vermelden O. Gross & F. Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis. Emergency Powers in Theory and Prac-*

gestuit, omdat dergelijke demonstraties, evenals stakingen en andere protestacties niet in verband kunnen en moeten worden gebracht met terrorisme.²³ Alvorens in te gaan op de juridische duiding van deze problematiek, is het nuttig om aan te geven wanneer demonstraties, stakingen en andere protestacties binnen de reikwijdte van de definitie van terroristische misdrijven zouden kunnen vallen. Daarvoor is in ieder geval vereist dat een strafbaar feit wordt begaan dat valt onder de opsomming in art. 1 lid 1 van het kaderbesluit. Voor zover in het kader van demonstraties, stakingen of andersoortige protestacties reeds strafbare feiten worden begaan, zullen deze feiten veelal niet vallen onder de in art. 1 lid 1 genoemde (strafbare) gedragingen, waaronder aanslagen op het leven van een persoon of het kapen van vliegtuigen. Maar volstrekt uitgesloten is het niet. Te denken valt onder andere aan grootschalige vernielingen zoals omschreven in art. 1 lid 1, onder d. Op het moment dat een dergelijk strafbaar feit zich zou voordoen, zou het doel van de protestactie – veelal gericht op een verandering van een bestaande situatie of juist het in stand houden van een bestaande situatie – in verband kunnen worden gebracht met het terroristisch oogmerk, met name het oogmerk om de overheid (of een internationale organisatie) op onrechtmatige wijze te dwingen een handeling te verrichten of zich juist daarvan te onthouden. De tekst van art. 1 lid 1 van het kaderbesluit verzet zich daartegen niet.²⁴ Het is evenwel de vraag of dat ook de bedoeling is.

In de onderhandelingen over de tekst van het kaderbesluit heeft deze kwestie de nodige aandacht gekregen. Uit de raadsdocumenten valt op te maken dat een meerderheid van de lidstaten aansluiting heeft willen zoeken bij een omschrijving van terrorisme zoals die tot uitdrukking komt in het VN-verdrag ter bestrijding van financiering van terrorisme, terwijl andere lidstaten hebben aangedrongen op “een zo strikt mogelijke definitie, teneinde er zeker van te zijn dat wettige acties, zoals bijvoorbeeld in het kader van activiteiten van vakbonden of antiglobaliseringsbewegingen, in geen geval binnen de werkingssfeer van het kaderbesluit kunnen komen te vallen”.²⁵ De formulering van het terroristisch oogmerk zoals dat in het definitieve kaderbesluit is opgenomen, wordt beschreven als “een tekst [...] die evenwicht biedt tussen de noodzaak terroristische delicten doeltreffend terug te dringen en tegelijk de fundamentele rechten en vrijheden te vrijwaren”.²⁶ Hoewel dat niet expli-

tice, Cambridge: Cambridge University Press 2006, p. 415, op de website van de Commissie een toelichting op het voorstel gestaan waarin werd verwezen naar ‘radicals committing violence’.

23 Gross & Ní Aoláin 2006, p. 415-416.

24 Zo ook E. Symeonidou-Kastanidou, ‘Defining Terrorism’, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminology* 2004, p. 27-28 en F. Verbruggen, ‘Bull’s-eye? Two Remarkable EU Framework Decisions in the Fight against Terrorism’, in: C. Fijnaut, J. Wouters & F. Naert (red.), *Legal Instruments in the Fight Against International Terrorism A Transatlantic Dialogue*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2004, p. 324.

25 Zie raadsdocument 12647/2/01 REV 2, p. 2 en raadsdocument 12647/3/01 REV 3, p. 2.

26 *Ibidem*.

ciet valt te lezen in de raadsdocumenten, lijken de lidstaten dit evenwicht te hebben willen bewerkstelligen met het toevoegen van de woorden 'op onrechtmatige wijze' in de variant van het terroristische oogmerk dat ziet op het dwingen van de overheid of een internationale organisatie tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, waar deze woorden in het VN-verdrag nog ontbreken.

Ook anderszins heeft de zorg omtrent de positie van demonstranten, stakeholders en activisten invloed uitgeoefend op het kaderbesluit. Allereerst kan worden gewezen op de tekst van art. 1 lid 2 van het kaderbesluit, waarin wordt bepaald dat het kaderbesluit niet tot gevolg kan hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en van de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in art. 6 EU-verdrag, wordt aangetast. In de preambule wordt dit voorschrift in zekere zin nader uitgewerkt. Onder 10 vermeldt de preambule onder andere:

"Niets in dit kaderbesluit kan zo worden uitgelegd dat het een beperking of belemmering ten doel zou hebben van rechten of fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering, vereniging of meningsuiting, waaronder het recht om, voor de verdediging van zijn belangen, tezamen met anderen vakbonden op te richten dan wel zich daarbij aan te sluiten, en het daarmee samenhangende recht van betoging".

Voorts kan worden gewezen op een gezamenlijke en unanieme verklaring van de lidstaten die bij de aanvaarding van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding is opgesteld:

"De Raad verklaart dat het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding betrekking heeft op handelingen die door alle lidstaten van de Europese Unie worden beschouwd als ernstige inbreuken op hun strafwetgeving, gepleegd door personen wier doelstellingen een bedreiging vormen voor hun democratische samenlevingen waarin de rechtsstaat en de beschaving waarop zij gegrondvest zijn, worden geëerbiedigd. (...) [Het mag niet zo] worden uitgelegd dat personen die hun grondrecht op vrije meningsuiting uitoefenen op terroristische gronden worden aangeklaagd, zelfs als zij bij de uitoefening van dat recht overtredingen begaan".²⁷

Dat langs verschillende lijnen naar een afbakening is gezocht, geeft aan dat de tekst van art. 1 lid 1 van het kaderbesluit, ondanks het evenwicht dat men bij de formulering van het terroristisch oogmerk heeft nagestreefd, op zich geen heldere demarcatielijn trekt tussen terroristische en (politiek-)activistische gedragingen.²⁸ Tegelijkertijd maken de tekst van art. 1 lid 2, de preambule en de verklaring tezamen duidelijk dat strafbare gedragingen die zich voordoen in

²⁷ Zie verklaring 109/02, opgenomen in bijlage II van raadsdocument 11532/02.

²⁸ Vergelijk ook Husabø 2005, p. 62-63 en Gross & Ní Aoláin 2006, p. 416-417.

een situatie waarin de uitoefening van fundamentele rechten, in het bijzonder het stakingsrecht en het recht op vrije meningsuiting, niet als terroristische misdrijven zouden moeten worden aangemerkt.²⁹

Is nu ook voldoende gewaarborgd dat in dergelijke gevallen de kwalificatie als terrorisme achterwege blijft? Peers heeft erop gewezen dat het Hof van Justitie EU bij de uitleg van het Europese recht geen betekenis pleegt te hechten aan verklaringen die zijn afgelegd in het kader van het vaststellen van rechtsinstrumenten, wanneer de inhoud ervan niet in de tekst van de betrokken regeling is terug te vinden.³⁰ Om die reden stelt Peers zich op het standpunt dat 'the legal effect of the statement' niet zeker is.³¹ Tegen dit standpunt kunnen twee argumenten worden ingebracht. Allereerst is van belang dat het Hof van Justitie EU zich weliswaar in algemene zin niet gehouden acht verklaringen van lidstaten bij de uitleg van het Europese recht te betrekken, maar het gaat daarbij niet om een categorische uitsluiting van dergelijke verklaringen als een hulpmiddel bij de interpretatie van dat recht. Er zijn voorbeelden van zaken waarin het Hof, al dan niet indirect, aansluiting heeft gezocht bij (unanieme) verklaringen van de lidstaten.³² Ten tweede lijkt Peers eraan voorbij te gaan dat de inhoud van de verklaring nauw aansluit bij het voorschrift van art. 1 lid 2 van het kaderbesluit en dat in zoverre de inhoud ervan is terug te vinden in de tekst van de betrokken regeling. Weliswaar geldt dat de tekst van de verklaring veel specifiek is dan de tekst van art. 1 lid 2, maar het Hof van Justitie EU lijkt zich in een dergelijke situatie ruimhartig op te stellen en bereid te zijn om de tekst van de regeling nader uit te werken aan de hand van een verklaring van de lidstaten.³³ Daarbij komt dat ook de tekst van de preambule een belangrijke rol kan spelen in de uitleg.³⁴

Er bestaat dus geen beletsel om de tekst van art. 1 lid 2, de preambule en de verklaring te betrekken bij de uitleg van art. 1 lid 1. Wanneer men deze bronnen in onderlinge samenhang beschouwt, is het resultaat daarvan naar mijn mening dat de omschrijving van terroristische misdrijven aldus dient te worden geïnterpreteerd dat uit het enkele feit dat sprake is van een protestactie, demonstratie of staking waarbij op enigerlei moment strafbare gedragingen

29 S. Peers, 'EU Responses to Terrorism', *International and Comparative Law Quarterly* 2003, p. 237. Vergelijk ook Voigt 2006, p. 227 en Saul 2006, p. 165.

30 Peers 2003, p. 236, onder verwijzing naar HvJ EG 26 februari 1991, zaak C-292/89 (*Antonissen*), overweging 18. Zie onder andere ook HvJ EG 13 februari 1996, zaken C-197/94 en C-252/94 (*Bautiaa en Société Française maritime*), overweging 51, HvJ EG 17 oktober 1996, zaken C-283/94, C-291/94 en C-292/98 (*Denkavit International*), overweging 29 en HvJ EG 8 juni 2000, zaak C-375/98 (*Epson Europe*), overweging 26.

31 Peers 2003, p. 236.

32 Zie daarover onder andere S. Schönberg & K. Frick, 'Finishing, refining, polishing: on the use of travaux préparatoires as an aid to the interpretation of Community legislation', *European Law Review* 2003, p. 165-167.

33 Vergelijk HvJ EG 3 december 1998, zaak C-368/96 (*Generics*), overweging 25-27.

34 Zie bijvoorbeeld HvJ EG 3 mei 2007, zaak C-303/05 (*Advocaten voor de Wereld*), overweging 28.

(zoals bedoeld in art. 1 lid 1) worden begaan, niet een terroristisch oogmerk kan worden afgeleid. Op deze wijze wordt voorkomen dat dergelijke manifestaties waarbij op legitieme wijze druk wordt uitgeoefend om (geen) verandering in een bestaande situatie te brengen, plotseling als terroristisch hebben te gelden wanneer een manifestatie uit de hand loopt. Tegelijkertijd wordt met de uitleg zoals hier voorgestaan, voorkomen dat men aan de kwalificatie van een strafbare gedraging als terroristisch misdrijf kan ontkomen, enkel door te stellen dat die gedraging moet worden opgevat als protestactie.

Totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven

In de memorie van toelichting op het voorstel voor de Wet terroristische misdrijven wordt geen bijzondere aandacht besteed aan de positie van activisten, demonstranten en stakers. De minister herhaalt eenvoudig de waarborgen die het kaderbesluit op dit punt biedt.³⁵ In de Tweede Kamer worden echter langs twee lijnen vraagtekens geplaatst bij de uiteenzetting van de minister.

Allereerst betreft de zorg van sommige kamerleden dat het terroristisch oogmerk zo ruim is geformuleerd dat het, naar de letter genomen, onder omstandigheden bij demonstranten of activisten aanwezig kan worden geacht. Zo zou bij een anti-Israël-demonstratie betrekkelijk eenvoudig kunnen worden betoogd dat hiermee op enigerlei wijze een deel van de bevolking vrees wordt aangejaagd.³⁶ Het betoog van de betreffende kamerleden is echter in zoverre eenzijdig dat in het midden wordt gelaten in hoeverre demonstranten en activisten ook strafbare feiten als bedoeld in art. 83 Sr begaan.³⁷ De minister pareert dan ook eenvoudig dit betoog door te stellen dat het oogmerk van art. 83a Sr pas aan de orde komt indien een strafbaar feit in de zin van art. 83 Sr wordt begaan en daarvan in de regel geen sprake is bij demonstraties en acties. Opvallend daarbij is dat de minister in de loop van het parlementaire

³⁵ *Handelingen II* 2001-2002, 28 463, nr. 3, p. 3-4. De minister wijst daarbij op de mogelijkheid van kaderbesluitconforme interpretatie door de strafrechter, mede op basis van de afgelegde Raadsverklaring. Zie ook *Handelingen II* 2002-2003, 28 463, nr. 6, p. 5. In dit verband moet ook nog worden gewezen op de term 'wederrechtelijk' die in art. 83a Sr voorafgaat aan het dwingen van een overheid of internationale organisatie. Met deze term, die is ingegeven door de woorden 'op onrechtmatige wijze' in art. 1 van het kaderbesluit, wordt voorkomen dat het enkel onder druk zetten van de overheid, bijvoorbeeld door het houden van een demonstratie, niet (reeds) als terroristische daad wordt opgevat. De minister achtte het opnemen van de term 'wederrechtelijk' aanvankelijk overbodig, omdat de wederrechtelijkheid reeds met het misdrijf ex art. 83 Sr is gegeven. Zie onder andere *Handelingen II* 2003-2004, p. 2361, en voorts hierover Buruma & Muller 2003, p. 2141-2142.

³⁶ Zie *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 463, nr. 5, p. 4-5, waar ook als voorbeeld wordt gegeven een staking van werknemers van stroom- en watervoorzieningsbedrijven.

³⁷ Overtreding van de artikelen 157, 162, 170 of 302 Sr – alle opgenomen in art. 83 sub 2 Sr – is in het kader van een uit de hand gelopen demonstratie of bij acties niet denkbeeldig.

debat de overige waarborgen die in het kaderbesluit besloten liggen, minder duidelijk naar voren schuift.³⁸

Er zijn ook tegengestelde geluiden te horen vanuit een ander – en overigens groter – deel van de kamer, waarbij naar voren wordt gebracht dat sommige vormen van activisme juist wel als terrorisme zouden moeten worden gekwalificeerd. Hierbij wordt in het bijzonder gewezen op gewelddadigheden die door dierenactivisten worden begaan. De daaropvolgende discussie richt zich hoofdzakelijk op de vraag of, aangenomen dat deze activisten strafbare feiten als bedoeld in art. 83 Sr begaan,³⁹ sprake is van het aanjagen van ernstige vrees bij de bevolking of een deel van de bevolking. De minister stelt zich in deze discussie behoedzaam op. Hij geeft aan dat het bij een deel van de bevolking moet gaan om een niet gering deel van die bevolking,⁴⁰ bijvoorbeeld de gezamenlijke bewoners van een streek of een groep geloofsgenoten.⁴¹ Ten aanzien van geweld tegen een specifieke beroepsgroep laat de minister nadrukkelijk in het midden of er dan ernstig vrees wordt aangejaagd tegen een deel van de bevolking.⁴² Tegelijkertijd sluit de minister niet uit dat in geval van dergelijk geweld onder omstandigheden sprake kan zijn, afgezien nog van het aanjagen van ernstige vrees, van het dwingen van de overheid of van het ontwrichten van economische basisstructuren.⁴³ Een duidelijke lijn laat zich, al met al, maar moeilijk ontwaren in het betoog van de minister. Het meest representatief lijkt ook dan de volgende opmerking te zijn: "Ik sluit niet per definitie uit dat dierenactivisme onder omstandigheden terrorisme kan zijn, maar ik zeg ook niet dat dierenactivisme per definitie terrorisme is".⁴⁴

De meerderheid van de Tweede Kamer is stellig in haar opvatting. Dit blijkt expliciet uit het feit dat aan het eind van het plenaire debat een motie wordt aangenomen, waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat 'zogenaamde

38 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2002-2003, nr. 28 463, nr. 6, p. 6, en *Handelingen II* 2003-2004, p. 2340. Van de drie amendementen die ertoe strekken duidelijker in de wet te verankeren dat demonstranten en activisten buiten het toepassingsbereik van de terroristische misdrijven liggen, worden er twee door de Tweede Kamer verworpen en wordt er één ingetrokken. Zie *Kamerstukken II* 2003-2003, 28 463, nrs. 12, 13 en 15, alsmede *Handelingen II* 2003-2004, p. 2388-2389.

39 Bijvoorbeeld overtreding van art. 157 Sr door het in brand steken van een gebouw waarin dieren verblijven, of overtreding van art. 302 Sr door de toepassing van geweld tegen een (pels)dierenfokker.

40 *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 463, nr. 6, p. 5-6. In lijn hiermee geeft de minister op p. 7 aan dat indien een misdrijf tegen één persoon is gericht, er niet snel vrees bij (een deel van) de bevolking zal ontstaan.

41 *Kamerstukken II* 2003-2004, 28 463, nr. 10, p. 6.

42 *Handelingen II* 2003-2004, p. 2342: "Als het heel gerichte groepen – bijvoorbeeld beroepsgroepen – zijn, zit ik met een probleem". In *Kamerstukken II* 2003-2004, 28 463, nr. 10, p. 6 lijkt de minister wel weer het aanjagen van ernstige vrees mogelijk te achten bij aanslagen op gebouwen waarin een specifieke beroepsgroep werkzaam is. Vergelijk voorts *Kamerstukken I* 2003-2004, 28 463, C, p. 13 en *Handelingen I* 2003-2004, p. 1765-1767.

43 *Kamerstukken II* 2002-2003, 28 463, nr. 6, p. 5-6, en *Handelingen II* 2003-2004, p. 2342.

44 *Handelingen II* 2003-2004, p. 2342. Zie voorts *Kamerstukken I* 2003-2004, 28 463, C, p. 11.

dieren/eco-activisten' mogelijk terroristische daden begaan omdat een deel van de bevolking vrees wordt aangejaagd, en dat het wenselijk is deze activisten te vervolgen ter zake van een terroristisch misdrijf of terroristische misdrijven.⁴⁵ Deze motie strekt ertoe het openbaar ministerie te stimuleren op grond van art. 83a Sr te vervolgen, zodat de rechter zich over de toepasselijkheid van die bepaling kan uitspreken.⁴⁶ Op basis van de tekst daarvan is het onduidelijk of de motie ook iets wil zeggen over de (beoogde) reikwijdte van het terroristisch oogmerk van art. 83a Sr. Het aannemen van een dergelijke motie zou echter elke betekenis missen indien in de ogen van de kamermeerderheid art. 83a Sr geen ruimte zou laten voor het aannemen van een terroristische oogmerk bij 'dieren/eco-activisme'.

Spanning tussen kaderbesluit en implementatiewetgeving?

Geconstateerd kan worden dat bij de totstandkoming van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding expliciet aandacht heeft bestaan voor de *begrenzing* van het concept terroristisch misdrijven in relatie tot activisten, demonstranten en stakers, terwijl bij de totstandkoming van de Wet terroristische misdrijven juist de *mogelijkheden* om activisten wegens het begaan van terroristische misdrijven te vervolgen op de voorgrond hebben gestaan.

Betekent dit dat een uitleg zoals door de Tweede Kamer wordt voorgestaan, in strijd zou zijn met het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding? Die vraag kan niet zonder meer bevestigend worden beantwoord. Een kaderbesluit strekt immers tot minimumharmonisatie.⁴⁷ Het kaderbesluit verzet zich niet ertegen dat de lidstaten minder strenge eisen stellen, in die zin dat minder vereisten worden gesteld aan het kunnen aanmerken van een strafbare gedraging als terroristisch misdrijf. Lidstaten kunnen dus ervoor kiezen om de begrenzing van het concept terroristisch misdrijven in relatie tot activisten, demonstranten en stakers, zoals die in verband met het kaderbesluit is aangebracht, terzijde te stellen.⁴⁸

De vervolgvraag is dan of de uitkomst van het kamerdebat zo moet worden begrepen dat met de Wet terroristische misdrijven een ruimere imple-

⁴⁵ Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 28 463, nr. 26, en *Handelingen II* 2003-2004, 28 463, p. 2354, 2390. De motie spreekt overigens, in afwijking van art. 83a Sr, over het aanjagen van 'vrees' en niet van 'ernstige vrees'.

⁴⁶ *Handelingen II* 2003-2004, 28 463, p. 2355.

⁴⁷ De rechtsgrondslag van het kaderbesluit is gelegen in art. 31 lid 1, onder e, EU-verdrag (oud), op grond waarvan maatregelen kunnen worden aangenomen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen.

⁴⁸ Al is die vrijheid niet onbegrensd, omdat fundamentele rechten zoals de vrijheid van meningsuiting, hier zelfstandig grenzen stellen.

mentatie is beoogd dan door het kaderbesluit wordt voorgeschreven.⁴⁹ Ook die vraag kan niet zonder meer positief worden beantwoord. Er moet daarbij op worden gewezen dat de begrenzing die het kaderbesluit beoogt aan te brengen, vooral betrekking heeft op vreedzame acties die op een gegeven moment uit de hand lopen. Het debat ter zake van de Wet terroristische misdrijven ziet in hoofdzaak op acties die *ab initio* gewelddadig van aard zijn. Mede daardoor blijkt niet dat de Nederlandse wetgever zonder meer heeft willen afwijken van – in de zin van: verder heeft willen gaan dan – de regeling in het kaderbesluit. Anders gezegd: er blijkt wel duidelijk van een verschil in benadering, maar waar in relatie tot activisten, demonstranten en stakers de grenzen liggen van de aansprakelijkheid voor terroristische misdrijven wordt uiteindelijk overgelaten aan de rechter.⁵⁰ Het komt mij voor dat de rechter goed eraan doet om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de begrenzing die het kaderbesluit beoogt aan te brengen, en alleen ‘acties’ die dusdanig extreme vormen aannemen dat van een (uit de hand gelopen) protestactie eigenlijk geen sprake meer is, onder de reikwijdte van de Wet terroristische misdrijven te brengen. Voor dit laatste laat het kaderbesluit ook de ruimte.

De rechter zal zich uiteraard pas over deze vraag behoeven uit te laten, indien vervolging plaatsvindt wegens terroristische misdrijven. Of het openbaar ministerie voor een dergelijke vervolging kiest, is niet een zuiver juridische, maar tot op zekere hoogte ook een politieke kwestie. In de afgelopen jaren is in Den Haag veel gesproken over de (on)wenselijkheid om activisten, en dan met name wat men tegenwoordig noemt dierenrechtenextremisten, aan te merken als terroristen.⁵¹ Vooralsnog heeft dat niet geleid tot vervolgingen van deze activisten wegens terroristische misdrijven. Mocht het ooit zo ver komen, dan zal Ybo Buruma zich wederom mogen uitlaten over de positie van activisten. Alleen dan niet als auteur, maar als rechter.

⁴⁹ Deze vraag blijft buiten beschouwing in J.M. Lintz, *De plaats van de Wet terroristische misdrijven in het materiële strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

⁵⁰ Vergelijk ook *Handelingen I* 2003-2004, p. 1765.

⁵¹ Zie daarover N.J.M. Kwakman, *Terrorismebestrijding*, Deventer: Kluwer 2010, p. 13-14.